

University of Groningen

Nul op het rekest voor coffeeshops en bordelen? Over de wenselijkheid van een nulbeleid.

Bruijn, Larissa Michelle; Post, Che

Published in:
In dienst van het recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bruijn, L. M., & Post, C. (2017). Nul op het rekest voor coffeeshops en bordelen? Over de wenselijkheid van een nulbeleid. In P. van den Berg, & G. Molier (editors), *In dienst van het recht : Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer bundel)* (blz. 25-40). Boom Juridisch.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

NUL OP HET REKEST VOOR COFFEESHOPS EN BORDELEN?

Over de wenselijkheid van een nulbeleid

Michelle Bruijn en Che Post

Prostitutie en het gebruik van cannabis maken sinds jaar en dag deel uit van de samenleving, waar dan ook ter wereld.¹ In praktisch elk land worstelt men met de vraag hoe hier mee om te gaan. Dit is in Nederland niet anders. Opvallend is echter de tolerante houding van Nederland jegens beide fenomenen in vergelijking met andere landen; coffeeshops worden in Nederland strafrechtelijk gedoogd en bordelen formeel gereguleerd.²

De kaders voor het landelijke drugs- en prostitutiebeleid worden geschetst door de centrale overheid. De lokale overheden hebben vervolgens de taak om dit beleid te handhaven en op bepaalde punten nader uit te werken. Dit laatste is ingegeven door de gedachte dat lokale overheden het beste in staat zijn om een beleid te voeren dat voor hen het meest geschikt is.³

Hierin schuilt direct een probleem. Uiteenlopende visies op coffeeshops en/of bordelen kunnen leiden tot een verschillend gemeentelijk beleid. Waar het ene gemeentebestuur het bestaan van beide verschijnselen binnen de gemeentegrenzen accepteert of zelfs aanmoedigt, zet het andere gemeentebestuur alle middelen in om coffeeshops of seksbedrijven op morele gronden buiten de deur te houden. Mogelijkheden om dit laatste te bereiken zijn onder andere door het stellen van strenge eisen aan de vestiging of exploitatie, het sluiten van panden uit oogpunt van openbare-ordehandhaving of het intensiveren van de jacht op illegale cannabisteelt en prostitutie.

Een andere mogelijkheid om coffeeshops en bordelen buiten de gemeentelijke deur te houden is het voeren van een nulbeleid: het preventief weren van dit soort bedrijven en het sluiten van gebouwen waarin deze zijn gevestigd. In deze bijdrage staan de mogelijkheden tot het voeren van een nulbeleid ten aanzien van coffeeshops en bordelen centraal. Tevens behandelen wij mogelijke neveneffecten van het voeren van een nulbeleid op de regulering van prostitutie en de verkoop van cannabis.

1 Zie bijvoorbeeld V.L. Bullough, *The History of Prostitution*, New York: New Hyde Park 1964; M. Booth, *Cannabis: a History*, New York: Picador 2003.

2 Y. Buruma, 'Dutch Tolerance: On Drugs, Prostitution, and Euthanasia', *Crime and Justice* 2007/1, vol. 35, p. 73-113.

3 Zie onder meer *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, 3, p. 6; *Kamerstukken II* 1997/98, 25437, 5, p. 2 en p. 10.

Deze bijdrage is als volgt ingedeeld. In paragraaf 1 wordt ingegaan op de mogelijkheid voor gemeentebesturen om een nulbeleid voor coffeeshops te voeren. Aansluitend wordt in paragraaf 2 hetzelfde gedaan voor bordelen. Vervolgens wordt de wenselijkheid van het nulbeleid ter discussie gesteld aan de hand van enkele problemen en onbedoelde effecten van het voeren van een nulbeleid.

1 NULBELEID TEN AANZIEN VAN COFFEESHOPS

Het startpunt van de strafrechtelijke liberalisatie van de handel in en het bezit van cannabis wordt gemarkeerd door het Rotterdamse popfestival in 1970.⁴ Tijdens dit evenement in het Kralingse Bos houdt de politie zich afzijdig van de massale openlijke handel in verschillende soorten verdovende middelen. Dit festival blijkt het startsein voor verschillende beleidsexperimenten ten aanzien van drugs, waarbij het accent ligt op cannabis.

Uiteindelijk leidt dit tot een verandering in de opsporingsprioriteiten van het Openbaar Ministerie (hierna: OM). De opsporing van het bezit van een gebruikershoeveelheid cannabis komt onderaan het prioriteitenlijstje te staan. Dit maakt het vervolgens mogelijk dat de eerste coffeeshops eind jaren zestig en begin jaren zeventig hun deuren openen: Mellow Yellow in Amsterdam en Sarasani in Utrecht.⁵

Hoewel steeds meer coffeeshops de deuren openen, wordt de formele mogelijkheid tot vestiging pas vastgelegd in de strafvorderingsrichtlijnen van 1980. Deze richtlijnen spreken nog niet over het fenomeen coffeshop, maar enkel over huisdealers en kleinhandelaren. De richtlijnen geven aan dat slechts strafrechtelijk zal worden opgetreden tegen verkooppunten indien harddrugs worden verkocht of als de handelaren zich publiekelijk afficheren of op andere wijze provocerend handeldrijven.⁶

1.1 *Toestaan van coffeeshops*

Bijna twintig jaar nadat de eerste coffeeshops hun deuren openen en ruim tien jaar nadat de vestiging van coffeeshops formeel mogelijk wordt gemaakt door de strafvorderingsrichtlijnen, introduceert het OM landelijke criteria om de exploitatie van coffeeshops te reguleren. Deze criteria worden ook wel de AHOJG-criteria genoemd: coffeshophouders mogen geen reclame maken (affichering: A), geen harddrugs bezitten of verkopen (harddrugs:

4 M. Blekendaal, 'Vijfendertig jaar na het Holland Pop Festival in Kralingen', *Historisch Nieuwsblad* 2005/3, <historischnieuwsblad.nl> (zoek op *Kralingen*).

5 D. Bergman, 'De eerste coffeeshop van Nederland', *Rolling Stoned* 10 december 2014, <rollingstoned.nl/de-eerste-coffeeshop-van-nederland/>.

6 Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet van 18 juli 1980, *Stcrt.* 1980, 137, par. A6; zie ook *Aanhangsel Handelingen II* 1980/81, 1073, p. 2087.

H), geen overlast veroorzaken (overlast: O), niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan jeugdigen onder de achttien (jeugd: J) en aan een klant niet meer dan 30 gram cannabis per dag verkopen (geringe hoeveelheid: G).⁷

De maximumhoeveelheid te verhandelen cannabis wordt in 1995 verlaagd naar vijf gram per klant per dag om bevoorrading van het buitenland te voorkomen.⁸ In 2012 wordt vervolgens een zesde criterium toegevoegd: een coffeeshop mag niet toegankelijk zijn voor en een coffeeshophouder mag niet verkopen aan anderen dan ingezetenen van Nederland (ingezetenen: I). Sindsdien wordt gesproken over de AHOJGI-criteria.⁹ Strafrechtelijke vervolging van coffeeshopexploitanten vindt pas plaats na schending van een van deze criteria.

De strafrechtelijke liberalisatie en de daaropvolgende explosieve groei van coffeeshops hebben een steeds grotere invloed op het woon- en leefklimaat in gemeenten. Hierdoor wordt de handhaving van het gedoogbeleid ook steeds meer een openbare-orderrechtelijke kwestie. Door invoering van verplichte exploitatievergunningen voor iedere horecagelegenheid krijgen gemeentebesturen een instrument in handen om de vestiging van coffeeshops tegen te gaan.¹⁰

Een van de belangrijkste voorwaarden in de exploitatievergunning is dat geen verdoevende middelen mogen worden verhandeld. Een dergelijke voorwaarde ontbreekt vanzelfsprekend in de exploitatievergunning voor een coffeeshop. Wel bevat een vergunning ten aanzien van een coffeeshop voorwaarden waar de gedoogde coffeeshop aan moet voldoen. Deze voorwaarden zijn doorgaans de strafrechtelijke gedoogcriteria met enkele aanvullende eisen, zoals een minimale afstand tot scholen.¹¹

1.2 *Weren van coffeeshops*

De enorme toename van het aantal coffeeshops in de jaren tachtig en negentig heeft als gevolg dat een aantal gemeenten een zogeheten ‘nulbeleid’ gaat voeren.¹² Dit betekent dat een gemeentebestuur alleen exploitatievergunningen aan horecagelegenheden afgeeft

7 Trimbos-instituut & WODC, *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC 2009.

8 *Kamerstukken II* 1994/95, 24077, 3, p. 2-3.

9 Aanwijzing Opiumwet geldend op 23 oktober 2016.

10 De verplichte exploitatievergunning voor horeca-inrichtingen is gebaseerd op de zogenoemde overlastverordening (welke haar grondslag vindt in de autonome verordnungsbevoegdheid ex art. 108 en 149 Gemeentewet). Het vergunningsstelsel is bedoeld om overlast rondom horecagelegenheden te bestrijden ter bescherming van de openbare orde. De inhoud van een exploitatievergunning moet dan ook verband houden met het voorkomen van een aantasting van het woon- en leefklimaat.

11 W.A.G. Hillenaar, ‘Kunnen coffeeshops worden geweerd? Handvatten voor een nulbeleid’, *Gst.* 1996-7044, 1, p. 4; H.M.B. Breunese, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Wapenen tegen drugsoverlast*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

12 Breunese/Brouwer/Schilder, *Wapenen tegen drugsoverlast*, p. 128-129.

waarin een verbod op de verkoop van cannabis is opgenomen. Hierdoor wordt de vestiging van coffeeshops in de betreffende gemeente onmogelijk. Het landelijk gedoogbeleid betekent namelijk niet dat gemeentebesturen de plicht hebben om de aanwezigheid van coffeeshops te tolereren. Zij kunnen een strengere lijn voeren, omdat de verkoop van cannabis in coffeeshops wettelijk gezien een strafbare handeling is.

Met name grensgemeenten wensen in die tijd een volledig verbod op coffeeshops. Zo wordt in het beleid van de gemeente Hulst in 1995 aangegeven dat de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de gemeente ontoelaatbaar worden aangetast door de exploitatie van coffeeshops.¹³ Al snel volgen gemeenten uit andere delen van het land; de gemeenteraad van de gemeente Almelo besluit in 1995 tot het voeren van een dergelijk nulbeleid.¹⁴ Hetzelfde gebeurt bijvoorbeeld in de gemeente IJsselstein.¹⁵

Het voeren van een nulbeleid is echter niet zonder juridische problemen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) lijkt het preventief weren van coffeeshops, zonder dat sprake is van concrete overlast, lange tijd uit te sluiten. Het weigeren van coffeeshops is onmogelijk zo lang van aantasting van de woon- en leefsituatie geen sprake is.¹⁶ De enkele handel in softdrugs vormt een onvoldoende aantasting van het woon- en leefklimaat en is daarom geen zelfstandige weigeringsgrond.¹⁷

In 1996 beslist de Afdeling echter ten positieve over het nulbeleid in gemeente Hulst. De Afdeling vindt het preventief weren van coffeeshops in Hulst niet onredelijk vanwege de positie als grensgemeente. In Hulst bestaat een reële dreiging van overlast als gevolg van drugstoeristen en dit kan nadelige gevolgen hebben voor de leefbaarheid in de gemeente. Volgens de Afdeling heeft de burgemeester daarnaast op grond van artikel 174 Gemeentewet een eigen verantwoordelijkheid. Dat strafrechtelijk niet wordt opgetreden tegen de verkoop van cannabis betekent niet dat de burgemeester geen eigen beleid mag voeren.¹⁸

Hoewel de situatie in de gemeente Hulst erg specifiek is vanwege grenstoerisme biedt de Afdelingsuitspraak aanknopingspunten voor het voeren van een nulbeleid in andere gemeenten. Concrete overlast hoeft niet meer te worden bewezen voor het weigeren van coffeeshops, maar voorwaarde is wel dat een reële dreiging van overlast gemotiveerd moet worden aangetoond.¹⁹ Zo heeft de rechtbank over het nulbeleid in de gemeente IJsselstein beslist dat het op preventiegericht beleid niet onaanvaardbaar is, maar dat een reële

13 ABRvS 18 april 1996, ECLI:NL:RVS:1996:BL3026.

14 Zie Rb. Almelo 4 september 1995, 95/1392.

15 *Drugbeleid Gemeente IJsselstein* 30 januari 1996, 9600717.

16 ABRvS 8 mei 1984, ECLI:NL:RVS:1984:AM7652.

17 Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 augustus 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AP8968.

18 ABRvS 18 oktober 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH5403; ABRvS 18 april 1996, ECLI:NL:RVS:1996:BL3026.

19 Zie o.a. ABRvS 18 oktober 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH5403; ABRvS 29 februari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5050.

bedreiging van het woon- en leefklimaat of de openbare orde voldoende duidelijk moet worden gemaakt.²⁰

In 1996 past het OM zijn strafvorderingsrichtlijnen aan en bepaalt nadrukkelijk dat het lokale coffeeshopbeleid wordt bepaald in het driehoeksoverleg. Dit is in lijn met bovenstaande Afdelingsuitspraak over het coffeeshopbeleid in de gemeente Hulst. De aanpassing houdt tevens in dat gemeentebesturen ervoor mogen kiezen om in het geheel geen coffeeshops toe te laten. Het OM kan vervolgens strafrechtelijk optreden tegen coffeeshops die zich toch in die gemeente vestigen. Het lokale bestuur kan bovendien bestuursrechtelijk optreden door over te gaan tot sluiting van coffeeshops.²¹

1.3 *Sluiten van coffeeshops*

Lange tijd hadden gemeentebesturen nauwelijks mogelijkheden om zelfstandig handhavend op te treden op grond van de Opiumwet. In het geval dat een gemeente een nulbeleid voerde, werden verkooppunten van cannabis zonder gedoogverklaring nog wel eens teruggedrongen door intrekking van de exploitatievergunning. Door intrekking van de exploitatievergunning is de exploitatie van de inrichting niet langer toegestaan. Echter, doordat het exploiteren van een horecaonderneming zonder vergunning in de praktijk moeilijk controleerbaar is, betekent intrekking van de exploitatievergunning niet altijd dat de handel in cannabis ook wordt beëindigd. De inzet van een sluitingsbevoegdheid blijkt daarom vaak noodzakelijk.²²

Doordat gemeentebesturen destijds geen rechtstreekse sluitingsbevoegdheid ontleenden aan de Opiumwet, namen zij hun toevlucht tot bevoegdheden uit de Gemeentewet of de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). Zo kan de burgemeester op grond van artikel 174 Gemeentewet overgaan tot sluiten van een pand indien er sprake is van ‘concrete, zich direct aandienende, situaties die de veiligheid of de gezondheid bedreigen’.²³ Daarnaast kan op grond van artikel 149 Gemeentewet ‘in het belang van de gemeente’ een algemene sluitingsbevoegdheid worden opgenomen in de APV. Dit houdt in dat de sluiting in het belang moet zijn van de openbare orde, het woon- en leefklimaat of de beperking of voorkoming van overlast.²⁴ De enkele overtreding van de Opiumwet of de AHOJGI-criteria,

20 Rb. Utrecht 28 mei 1996, ECLI:NL:RBUTR:1996:ZF0085.

21 Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet van 10 september 1996, *Stcrt.* 1996, 187.

22 Breunese/Brouwer/Schilder, *Wapenen tegen drugsoverlast*, p. 118-120.

23 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 92-93.

24 Breunese/Brouwer/Schilder, *Wapenen tegen drugsoverlast*, p. 120-127.

voor zover er geen sprake is van handel in harddrugs,²⁵ is onvoldoende om te spreken van overlast.²⁶

Dit is problematisch voor de handhaving van een nulbeleid, omdat een nulbeleid juist ziet op het preventief weren van coffeeshops zonder dat sprake is van concrete overlast. De beperkte mogelijkheid om verkooppunten van cannabis te sluiten zorgt lange tijd voor moeilijkheden bij het invoeren en handhaven van een nulbeleid. Hennekens noemt het nulbeleid om deze reden zelfs ‘rechtens niet houdbaar’.²⁷

De situatie verandert in 1999 met de komst van artikel 13b Opiumwet. Op grond van deze bepaling is de burgemeester bevoegd om bestuursdwang toe te passen indien in of bij lokalen softdrugs²⁸ (Lijst II Opiumwet) of harddrugs (Lijst I Opiumwet) worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. In de praktijk betekent de toepassing van deze bevoegdheid dat de burgemeester een pand fysiek sluit.²⁹

Door de invoering van artikel 13b Opiumwet hebben gemeentebesturen de bevoegdheid om zelf de verkoop van drugs te reguleren op basis van de Opiumwet. Doordat artikel 13b Opiumwet aan burgemeesters onder meer de bevoegdheid geeft om lokalen te sluiten indien daar softdrugs worden verkocht, zonder dat (dreiging van) overlast of anderszins aantasting van de woon- en leefomgeving moet worden aangetoond, kan een nulbeleid op eenvoudiger wijze worden gehandhaafd. Indien het gemeentebestuur een nulbeleid voert, kunnen coffeeshops zonder meer worden gesloten, ook indien de AHOJGI-criteria niet worden overschreden.³⁰

Mocht het lokale bestuur beslissen de verkoop van cannabis in de gemeente toe te staan, dan wordt een gedoogverklaring afgegeven op grond van artikel 13b Opiumwet. In dat geval zal een burgemeester slechts overgaan tot de sluiting van een coffeshop indien niet wordt voldaan aan de AHOJGI-criteria.

Door de invoering van artikel 13b Opiumwet is bestuurlijke handhaving van het lokale coffeshopbeleid los gekoppeld van de effecten op het openbare leven en kan het gemeentebestuur rechtstreeks optreden tegen de verkoop van drugs.³¹ Vanuit handhavings-optiek heeft ieder gemeentebestuur sindsdien grofweg de keuze uit drie beleidsvormen voor coffeeshops: het voeren van een gedoogbeleid,³² een nulbeleid of geen beleid. Op 1 januari 2015 voeren 103 van de 393 gemeenten een gedoogbeleid ten aanzien van coffee-

25 Van handel in of aanwezigheid van harddrugs wordt verondersteld dat zij het woon- en leefklimaat aantasten.

26 Zie bijvoorbeeld Rb. Utrecht 15 mei 1996, ECLI:NL:RBUTR:1996:AH5633.

27 H.Ph.J.A.M. Hennekens, ‘Gemeenten en drugs in de nota Drugbeleid’, *Gst.* 1995-7022, 1.

28 Lange tijd was cannabis de enige ‘softdrugs’. Inmiddels staan er zo’n 250 andere verdovende middelen op Lijst II. Coffeeshops mogen echter alleen cannabisproducten verkopen.

29 In 2007 is het toepassingsbereik van art. 13b Opiumwet uitgebreid naar woningen. Zie M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 80-83.

30 Aanwijzing Opiumwet geldend op 23 oktober 2016.

31 *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, 3, p. 4.

32 Dit zijn gemeenten met één of meer coffeeshops. Per gemeente wordt het gedoogbeleid anders ingevuld.

shops. In 271 gemeenten wordt een nulbeleid gevoerd en 19 gemeenten voeren geen coffeeshopbeleid.³³

2 NULBELEID TEN AANZIEN VAN BORDELEN

Op 1 oktober 2000 wordt de exploitatie van prostitutie in Nederland gelegaliseerd door de opheffing van het algemene bordeelverbod.³⁴ Doel hiervan is onder meer om gemeentebesturen de ruimte te bieden een goed, zorgvuldig en effectief prostitutiebeleid te voeren en om de exploitatie van prostitutie in goede banen te leiden.³⁵ Hoewel sommige partijen in het parlement hierop aandringen, krijgen gemeentebesturen niet de bevoegdheid om bordelen geheel te weren uit hun gemeente.³⁶

2.1 *Toestaan van bordelen*

Anders dan het verkopen van drugs is het exploiteren van een bordeel vanaf 1 oktober 2000 niet langer strafrechtelijke verboden. Met de opheffing van het bordeelverbod aanvaardt de wetgever prostitutie als een maatschappelijke realiteit. Vrijwillige prostitutie is volgens de wetgever een private aangelegenheid waar de overheid geen moraliserend oordeel over past.³⁷ Erkenning van prostitutie en de exploitatie daarvan als normale, reguliere en rechtmatige arbeid, moet de weg vrijmaken voor een – in de woorden van de regering – ‘degelijke’ regulering van de prostitutiebranche.³⁸

Na opheffing van het bordeelverbod geeft artikel 151a van de Gemeentewet aan de gemeenteraad de bevoegdheid om een verordening vast te stellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten

33 B. Bieleman, R. Mennes en M. Sijstra, *Coffeeshops in Nederland 2014*, Groningen-Rotterdam: Intraval 2015, p. 13; B. Bieleman en R. Mennes, ‘Steeds minder coffeeshops in Nederland’, *Secondant* 25 april 2016, <ccv-secondant.nl>.

34 Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten van 9 november 1999 (opheffing algemeen bordeelverbod), *Stb.* 1999, 464.

35 *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, 3, p. 1; *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, 5, p. 5-6; *Handelingen II* 1998/99, 45, p. 3103 en p. 3109; zie ook J. Kilvington, S. Day en H. Ward, ‘Prostitution Policy in Europe: A Time of Change?’, *Feminist Review* 2001/1, vol. 67.

36 Door middel van een amendement wordt getracht gemeenten de mogelijkheid tot een nulbeleid te bieden (*Kamerstukken II* 1998/99, 25437, 10; *Handelingen II* 1998/99, 44, p. 3067). Dit amendement wordt echter door een meerderheid van de Tweede Kamer verworpen (*Handelingen II* 1998/99, 46, p. 3179). Dit is voor het CDA reden om het gehele wetsvoorstel niet te steunen (*Handelingen II* 1998/99, 45, p. 3153; *Handelingen II* 1998/99, 46, p. 3180; *Handelingen I* 1999/2000, 1, p. 2-3; *Handelingen I* 1999/2000, 2, p. 29).

37 *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, 3, p. 5; *Kamerstukken II* 1997/98, 25437, 5, p. 9 en p. 15; *Handelingen II* 1998/99, 45, p. 3102-3103; *Handelingen I* 1999/2000, 1, p. 11.

38 *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, 3, p. 1; *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, 5, p. 5-6; *Handelingen II* 1998/99, 45, p. 3103 en p. 3109. Zie ook Kilvington/Day/Ward, ‘Prostitution Policy in Europe: A Time of Change?’.

van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.³⁹ Deze bepaling geven gemeentebesturen de mogelijkheid een lokaal gedifferentieerd prostitutiebeleid te voeren. Op basis van artikel 149 juncto artikel 151a Gemeentewet zijn in een groot aantal gemeenten, als onderdeel van de APV, dan ook prostitutievoorschriften vastgesteld die een vergunningstelsel introduceren voor de exploitatie van een seksinrichting en eisen stellen aan onder meer de inrichting van een bordeel, de exploitant daarvan en de aldaar werkende prostituees.

Op basis van voorschriften op het terrein van ruimtelijke ordening, openbare orde en (leef)milieu kunnen gemeentebesturen hun prostitutiebeleid nader invullen. Daarnaast kunnen gemeentebesturen de vestiging van bordelen op basis van bestemmingsplannen sturen en de lokalisering van prostitutie zodoende nader reguleren. Hierdoor kunnen zij ervoor zorgen dat de prostitutie zo min mogelijk schade toebrengt aan prostituees, zo min mogelijk de publieke aandacht trekt en zo min mogelijk de openbare orde raakt.⁴⁰

Deze bevoegdheden gaan echter niet zo ver dat lokale besturen de exploitatie van prostitutie binnen hun gemeentegrenzen geheel mogen verbieden.⁴¹ Ook kunnen zij in een bestemmingsplan niet zodanige voorwaarden stellen dat de vestiging van bordelen in de praktijk onmogelijk wordt.⁴² Een dergelijk lokaal bordeelverbod wordt door de regering in strijd geacht met de opheffing van het landelijke bordeelverbod. De gedachte hierachter is dat, anders dan in het geval van coffeeshops, gemeentebesturen zich niet kunnen onttrekken aan de landelijke norm.⁴³ Tevens oordeelt de regering dat een gemeentelijk prostitutieverbod problematisch is in het licht van het in artikel 19 lid 3 Grondwet beschermde recht op vrije keuze van arbeid.⁴⁴

Wanneer bordelen niet aan de door de gemeente gestelde voorwaarden voldoen, kan het gemeentebestuur besluiten een exploitatievergunning te weigeren. De Afdeling oordeelt dat dit onder meer kan indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden

39 *Kamerstukken II* 1998/99, 25437, 13; *Handelingen II* 1998/99, 45, p. 3140 en p. 3153-3155; *Handelingen II* 1998/99, 46, p. 3179. Zie omtrent dit artikel tevens: H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Prostitutie: voorwerp van gemeentelijke zorg', *Gst.* 2000-7124, 1; M.D. van Dijk, 'Groen licht voor het Rode Licht: gemeente, prostitutie en de gevolgen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod', *Gst.* 2002-7163, 2; A.E. Schilder en J.G. Brouwer, 'Private verantwoordelijkheid bij bescherming van prostituees', in: J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Van een andere orde*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 137-153.

40 *Kamerstukken II* 1997/98, 25437, 5, p. 4, p. 12, p. 17 en p. 19-21; *Handelingen II* 1998/99, 45, p. 3106; *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189b, p. 2; *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189e, p. 3; *Handelingen I* 1999/2000, 1, p. 12; *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189e, p. 1. Zie ook ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3912.

41 *Kamerstukken II* 1997/98, 25437, 5, p. 4, 19; *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189b, p. 2; *Handelingen I* 1999/2000, 1, p. 12; *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189e, p. 1.

42 *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189b, p. 10; *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189e, p. 10; *Handelingen I* 1999/2000, 1, p. 21.

43 *Handelingen II* 1998/99, 44, p. 3048-3049, p. 3055, p. 3066 en p. 3069; *Handelingen II* 1998/99, 45, p. 3105-3106; *Handelingen I* 1999/2000, 1, p. 12-13.

44 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 437, 5, p. 4; *Kamerstukken I* 1998/99, 25 437, 189b, p. 2 en p. 10-11; *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189e, p. 1-2 en p. 4-5; *Handelingen I* 1999/2000, 1, p. 12 en p. 22.

gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen,⁴⁵ om te voorkomen dat seksinrichtingen worden geëxploiteerd door personen die zich schuldig hebben gemaakt aan een ernstig misdrijf⁴⁶ of door personen die eerder exploitant zijn geweest van een seksinrichting die door het bevoegde gezag is gesloten.⁴⁷

Daarnaast kunnen lokale overheden de vergunning intrekken indien de exploitant zich niet houdt aan gemeentelijke prostitutieregelgeving of de vergunningsvoorwaarden. In 2016 oordeelt de Afdeling dat de intrekking van de vergunningen voor het exploiteren van seksbedrijven aan het Zandpad in Utrecht geoorloofd was, omdat er onvoldoende vertrouwen in de exploitant bestond om aannemelijk te achten dat in de toekomst geen slachtoffers van mensenhandel meer werkzaam zouden zijn in zijn prostitutie-inrichtingen.⁴⁸ In datzelfde jaar kon de burgemeester van Groningen volgens de Afdeling de vergunning van een exploitant intrekken, nadat hij onherroepelijk was veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes maanden wegens een geweldsdelict.⁴⁹

2.2 *Sluiten van bordelen*

Anders dan bij coffeeshops het geval was voor de uitbreiding van de Opiumwet, hoeft geen overlast of aantasting van het woon- en leefklimaat te worden aangetoond voor het sluiten van bordelen. In het ‘gemeentelijk belang’ kunnen bordelen onder meer worden gesloten indien zij worden geëxploiteerd zonder de daarvoor benodigde vergunning. Daarnaast is een enkele overtreding van de vergunningsvoorwaarden in sommige gevallen eveneens voldoende grond om tot sluiting over te gaan. Dit biedt lokale overheden ruime mogelijkheden om bordelen te sluiten.

Zo verleent de APV van Amsterdam de burgemeester de bevoegdheid een prostitutiebedrijf te sluiten als het belang van de bescherming van de prostituees, de openbare orde, de veiligheid, de zedelijkheid of de gezondheid dit naar zijn oordeel vereist.⁵⁰ In de gemeente Rotterdam wordt, indien een bordeel zonder vergunning wordt geëxploiteerd en daar tevens niet voor in aanmerking komt, bij de eerste constatering een bevel tot beëindiging van de exploitatie of een last onder dwangsom opgelegd. Bij een tweede constatering volgt invordering van de dwangsom of sluiting van het pand voor onbepaalde duur.⁵¹ In Den

45 ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2279; ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5294; ABRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1695.

46 ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2808.

47 ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2833.

48 ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1107, AB 2016/209 m.nt. J.G. Brouwer en C. Post.

49 ABRvS 26 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2016:2808.

50 Zie art. 3:37 APV Amsterdam.

51 Zie Handhavingsarrangement bijlage 3 APV Rotterdam.

Haag wordt in gelijksoortige gevallen eerst een rapport opgemaakt. Vervolgens wordt een last onder dwangsom opgelegd of er wordt overgegaan tot sluiting.⁵²

De Afdeling oordeelt in 2014 dat de burgemeester van Den Haag terecht een seksinrichting heeft gesloten, nadat hier een illegale prostituee werd aangetroffen.⁵³ In 2016 kon de burgemeester volgens de Afdeling tevens een massagesalon sluiten, omdat daarin zonder vergunning een seksinrichting werd geëxploiteerd. Het aantreffen van biologische sporen en aanwijzingen dat deze sporen sperma(vloeistof) van ten minste drie mannen bevatten, speelde hierbij een grote rol.⁵⁴

2.3 *Weren van bordelen*

Uit het recent door de Tweede Kamer aangenomen Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: Wet regulering prostitutie) blijkt dat de regering het voeren van een nulbeleid ten aanzien van prostitutiebedrijven vandaag de dag anders beoordeelt dan ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod. Zij geeft aan dat zowel het bedrijven van prostitutie zelf als de exploitatie ervan legale activiteiten zijn. Dit betekent echter niet dat het een bedrijfstak is als alle andere. De regering vindt het verplicht toelaten van prostitutiebedrijven een onnodige inbreuk op de gemeentelijke autonomie.⁵⁵ De keuze voor een nulloptie is volgens de regering efficiënt en biedt daarnaast de kans aan gemeentebesturen om duidelijk uit te dragen hoe in die gemeenten ten principale over prostitutiebedrijven wordt gedacht.⁵⁶

Wanneer het wetsvoorstel tot wet wordt verheven kan het gemeentebestuur ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en gezondheid van prostituees of klanten in een gemeentelijke verordening bepalen dat er voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in die gemeente geen vergunning wordt verleend.⁵⁷ De criteria voor het voeren van een nulbeleid zijn limitatief.⁵⁸ Het niet afgeven van vergunningen op basis van lokale opvattingen, cultureel-religieuze overwegingen of morele waarden is niet toegestaan.⁵⁹ De bevoegdheid aanwenden omdat een gemeentebe-

52 Zie Handhavingsarrangement voor seksinrichtingen en escortbedrijven, behorend bij hoofdstuk 3 APV Den Haag.

53 ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2378.

54 ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1639, AB 2016/244 m.nt. J.G. Brouwer en C. Post.

55 *Kamerstukken I* 2011/12, 32211, C, p. 3 en p. 23-24.

56 *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 3, p. 21-23; *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 8, p. 37 en p. 43; *Kamerstukken I* 2011/12, 32211, C, p. 23-24.

57 *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 3, p. 22-23.

58 Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt; *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 3, p. 22; *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 8, p. 37; *Handelingen II* 2010/11, 51, item 8, p. 55.

59 *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 8, p. 37-38; *Handelingen II* 2010/11, 51, item 8, p. 55-56 en p. 58; *Kamerstukken I* 2011/12, 32211, E, p. 16-17.

stuur feitelijk een verbod wil invoeren, staat haaks op het uitgangspunt van legale prostitutiebedrijven, aldus de regering.⁶⁰

Het voeren van een nulbeleid ten aanzien van thuisprostitutie behoort echter niet tot de mogelijkheden. Vergunningsplichtig ingevolge de Wet regulering prostitutie is slechts de persoon die aan een ander bedrijfsmatig de gelegenheid biedt om zich beschikbaar te stellen voor het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling. De individueel werkende thuisprostituee die zelfstandig haar diensten bedrijfsmatig aanbiedt, is geen exploitant in de zin van de wet, ongeacht de intensiteit van haar werkzaamheden. Doordat zelfstandig werkende prostituees niet onder het vergunningstelsel voor prostitutiebedrijven vallen, kan er ook geen sprake zijn van een nulloptie voor thuiswerkers. Voor lokale overheden bestaat er geen ruimte om hiervan af te wijken.⁶¹

Ondanks het bestaan van limitatieve gronden voor het voeren van een nulbeleid en de uitzondering voor thuisprostitutie, hebben gemeentebesturen dus de mogelijkheid om de exploitatie van prostitutie in hun gemeente preventief te weren indien het Wetsvoorstel regulering prostitutie tot wet wordt verheven. Uit de bevoegdheid om over te gaan tot sluiting van bordelen, indien zij zich in strijd met de geldende prostitutievoorschriften in een gemeente vestigen, blijkt dat lokale overheden ruime mogelijkheden hebben om een dergelijk nulbeleid te handhaven.

3 DE (ON)WENSELIJKHEID VAN HET NULBELEID

De mogelijkheden voor gemeentebesturen tot het voeren van een nulbeleid ten aanzien van coffeeshops zijn aanzienlijk groter dan ten aanzien van bordelen. Waar lokale overheden, ondanks het landelijke gedoogbeleid, tegenwoordig geen strobreed in de weg wordt gelegd om een eigen koers te varen met betrekking tot coffeeshops, zijn de mogelijkheden voor het weren van bordelen onder het regime van de Wet regulering prostitutie begrensd door de landelijke wetgever.

Ondanks deze verschillen zijn er wat betreft de effecten van het voeren van een nulbeleid ten aanzien van beide fenomenen sterke overeenkomsten. Zo biedt het voeren van een nulbeleid verscheidene voordelen voor gemeentebesturen. Op deze manier kunnen zij een prostitutie- en drugsbeleid voeren dat voor hen het meest geschikt en, moreel en politiek

60 *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 8, p. 22 en p. 37-38; *Handelingen II* 2010/11, 51, item 8, p. 55-58; *Handelingen II* 2010/11, 60, item 29, p. 71; *Kamerstukken I* 2011/12, 32211, E, p. 16-17.

61 *Handelingen II* 2015/16, 97, item 15, p. 18-20. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 33885, 29. Zie hierover uitgebreid: C. Post en J.G. Brouwer, 'Wet regulering prostitutie of Wet deregulering thuisprostitutie?', *NJB* 2017. Dit artikel is ten tijde van het afronden van deze bijdrage (6 januari 2016) nog niet verschenen, maar is voor publicatie geaccepteerd door het *Nederlands Juristenblad*.

gezien, gewenst is.⁶² De nulloptie levert echter ook een aantal aanzienlijke problemen op wat ons vraagtekens doet plaatsen bij de wenselijkheid van de nulloptie. Hieronder zullen wij drie van deze problemen bespreken.

3.1 *Doorkruising landelijk beleid*

Het eerste probleem heeft betrekking op de doorkruising van het beleid van de landelijke overheid als gevolg van het voeren van een lokaal nulbeleid ten aanzien van coffeeshops en bordelen. Hoewel het gedogen van coffeeshops de landelijke norm is, hoeven lokale overheden zich hier niet aan te conformeren. De mogelijkheid om coffeeshops zonder meer preventief te weren brengt een van de voornaamste pijlers van het Nederlandse drugsbeleid in gevaar. Van oudsher is de formele rechtvaardiging van ons coffeeshopbeleid namelijk gelegen in de volksgezondheid; met het oogluikend toestaan van coffeeshops zou worden voorkomen dat de cannabisgebruiker al te gemakkelijk met harddrugs in aanraking komt.⁶³ Dit komt tot uiting in de bestaande scheiding tussen de hard- en softdrugsmarkt. Deze scheiding komt echter in gevaar op het moment dat gemeenten coffeeshops gaan weren, waardoor gebruikers zich noodgedwongen moeten wenden tot de illegale sector. Door het bieden van de nulloptie ontvalt de legitimatie aan het strafrechtelijke gedoogbeleid.

Het spanningsveld tussen de nulloptie en het landelijke gedoogbeleid is de afgelopen jaren alleen maar versterkt. Voor de invoering van artikel 13b Opiumwet voorspelt Hillenaar dat voor lichtvaardig gebruik van de sluitingsbevoegdheid niet hoeft te worden gevreesd ‘gelet op de strenge eisen die in de jurisprudentie worden gesteld aan de toepassing van bestuursdwang’.⁶⁴ Een statistisch jurisprudentieonderzoek van recente datum naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet laat echter zien dat deze toekomstvoorspelling niet is uitgekomen.⁶⁵ Uit de rechtspraak blijkt dat burgemeesters de laatste jaren de grenzen van artikel 13b Opiumwet substantieel hebben opgerekt en dat de rechter deze harde aanpak meer dan welwillend faciliteert.⁶⁶

62 Zie in dit verband onder meer *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 3, p. 21-23; Binnenlands bestuur, ‘Kwart minder coffeeshops’, *Binnenlands Bestuur* 12 oktober 2012, <binnenlandsbestuur.nl> (zoek op *coffeeshops*).

63 TrimboS-instituut & WODC, *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Utrecht/Den Haag: TrimboS-instituut/WODC 2009, p. 50-55.

64 Hillenaar, ‘Kunnen coffeeshops worden geweerd? Handvatten voor een nulbeleid’.

65 M. Vols en L.M. Bruijn, ‘De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit’, *NALL* (oktober) 2015; L.M. Bruijn en M. Vols, ‘Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat. Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles’, in: H.D. Tolsma en P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, p. 191-207. Zie ook Rb. Noord-Nederland 1 februari 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:331, AB 24/2016 m.nt. J.G. Brouwer en L.M. Bruijn.

66 Art. 13b Opiumwet is sinds 2007 ook van toepassing op woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen. Het statistische onderzoek heeft met name betrekking op woningen, maar de strenge lijn met

De doorkruising van het beleid bij een nuloptie ten aanzien van bordelen gaat nog verder. De landelijke wetgever heeft namelijk besloten dat prostitutie een normaal beroep is dat op rechtmatige wijze kan worden uitgeoefend. Het gevaar van een gemeentelijk nulbeleid voor bordelen is dat het landelijke normaliseringsproces van de prostitutiebranche teniet wordt gedaan op lokaal niveau. Hoewel de ruimte tot het voeren van een nulbeleid ten aanzien van bordelen beperkt is doordat het slechts is toegestaan op een limitatief aantal gronden, wordt de mogelijkheid om het beroep van prostituee uit te oefenen kleiner. Met het bieden van de nuloptie en de motivering die daaraan ten grondslag ligt, wordt de nadruk gelegd op het bijzondere karakter van de prostitutiebranche. Hoewel dat in sommige gevallen – bijvoorbeeld ter bescherming van de prostituee – goed verdedigbaar is, valt niet te ontkennen dat dit in het concrete geval een stap terug is in de normalisering van prostitutie.

3.2 *Verschuiving van de problemen*

Het tweede probleem heeft eveneens betrekking op de onbedoelde effecten van het nulbeleid. De vraag naar cannabis en prostitutie is betrekkelijk inelastisch. Met andere woorden, de vraag naar cannabis en prostitutie wordt nauwelijks beïnvloed doordat bepaalde gemeenten een nulbeleid voeren.⁶⁷ Als in een bepaalde gemeente niet aan de vraag wordt voldaan, zal de vraag zich verplaatsen naar de illegale sector of andere gemeenten. Dit gevolg staat ook wel bekend als het waterbedeffect.⁶⁸

Dit is meer dan duidelijk geworden na de aanscherping van het Nederlandse coffeeshopbeleid in het zuiden van het land. In 2012 zijn de strafrechtelijke gedoogcriteria uitgebreid met twee nieuwe criteria: het beslotenclubcriterium (B-criterium), inhoudende dat coffeeshops uitsluitend toegankelijk zijn voor leden van de coffeeshop, en het ingezetenen criterium (I-criterium), inhoudende dat coffeeshops uitsluitend toegankelijk zijn voor ingezetenen van Nederland. Deze aanscherping had tot gevolg dat de handel in cannabis zich verplaatste naar 06-dealers, straatdealers en thuisdealers.⁶⁹ Dit heeft ertoe geleid dat van het B-criterium is afgezien, alleen het I-criterium geldt tegenwoordig nog. Hiervan mag echter lokaal worden afgeweken.⁷⁰

betrekking tot toepassing van art. 13b Opiumwet is ook zichtbaar bij coffeeshops en andere voor publiek toegankelijke lokalen.

67 Zie bijv. Intraval, *Monitor coffeeshopbeleid Rotterdam*, Groningen: Intraval 2010; Intraval, *Monitor afstandscriterium coffeeshops Amsterdam*, Groningen: Intraval 2015; WODC, *Het Besloten club – in het Ingezetenen criterium voor coffeeshops*, Den Haag: WODC 2013.

68 W. Bernasco, H. Elffers en G. Bruinsma, 'Het waterbedeffect. Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie* 2006/3, vol. 48.

69 WODC, *Het Besloten club – in het Ingezetenen criterium voor coffeeshops*, Den Haag: WODC 2013.

70 Het aantal bezoekers bij coffeeshops neemt toe door sluitingen van andere coffeeshops en door het voeren van een nulbeleid. Dit zorgt voor druk aan de achterkant van de coffeeshop. De aanhoudende vraag naar

Verschuiving naar de illegale sector vond eveneens plaats als gevolg van coffeeshopsluitingen in Amsterdam.⁷¹ Het voeren van een nulbeleid zal eenzelfde soort effect hebben. Wanneer in de ene gemeente coffeeshops dan wel bordelen zijn toegestaan en in de andere niet, leidt dit tot lokale verschillen. Dit zal niet alleen leiden tot verplaatsing van de vraag naar de illegale sector, maar ook naar aangrenzende gemeenten zonder nulbeleid.

Ten aanzien van prostitutie wijst de regering lokale verschillen zelfs aan als een van de belangrijkste oorzaken van het voortbestaan van de misstanden in de prostitutiesector, omdat zij zorgen voor verplaatsing van prostitutie naar gemeenten die geen of minder strenge vergunningsvoorwaarden stellen.⁷² Dat het water stroomt naar het laagste punt is een feit van algemene bekendheid. Dit zal in het geval van prostitutie en cannabis niet anders zijn.

3.3 *Invulling openbare-ordecriterium*

Het derde probleem ziet op een van de gronden waarop een nulbeleid kan worden gevoerd. Hier staan we relatief uitgebreid bij stil, omdat dit de kern van het wetenschappelijk werk van Jan Brouwer betreft: de bescherming en handhaving van de openbare orde.

Voordat artikel 13b Opiumwet werd ingevoerd was de handhaving van een nulbeleid ten aanzien van coffeeshops een wezenlijk probleem. De vestiging van coffeeshops kon enkel worden tegengehouden in het belang van de openbare orde, indien er sprake was van overlast in de vorm van een verstoring van die openbare orde of een aantasting van het woon- en leefklimaat. Doordat de burgemeester geen rechtstreekse bevoegdheid bezat op basis van de Opiumwet vond de gemeentelijke regelgeving haar begrenzing in de hogere regelgeving: de Opiumwet. Hierdoor kon het gemeentebestuur niet zelf regulerend optreden tegen de verkoop van cannabis. Exploitatievergunningen weigeren aan coffeeshops kon alleen als gemotiveerd werd aangetoond dat er sprake was van dreigende overlast. Zelfs de overtreding van de AHOJG-criteria⁷³ vormde onvoldoende aanleiding voor bestuursrechtelijk optreden. Om bewijstechnische redenen was de handhaving van een nulbeleid op zijn zachtst gezegd dus niet eenvoudig. De sluiting van cannabisverkooppunten was afhankelijk van het voorhanden hebben van voldoende bewijsmateriaal.

cannabis leidt ertoe dat resterende coffeeshops meer omzet draaien. Dit zorgt ervoor dat de handelsvoorraad meerdere keren per dag moet worden aangevuld. De wettelijke voorraad is 500 gram. Coffeeshops in Rotterdam geven echter aan met anderhalve kilo per dag al krap te zitten (zie P. Zandstra, 'Als de coffeeshop sluit, gaat de handel de straat op', *NRC* 5 januari 2017).

71 D.J. Korf, N. Liebrechts en T. Nabben, *Waterbed, drukte en overlast. Effecten Sluitingsbeleid Coffeeshops in Amsterdam-Centrum*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2016, p. 67-82.

72 *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 3, p. 8-9.

73 Het I-criterium werd pas in 2012 aan het strafrechtelijke gedoogbeleid toegevoegd.

Om deze redenen is ervoor gekozen om gemeentebesturen met een nulbeleid tegemoet te komen door sluiting van coffeeshops mogelijk te maken op grond van de Opiumwet. In de memorie van toelichting wordt daar het volgende over gezegd: 'Wij menen dat het niet past de mogelijkheid van sluiting (...) afhankelijk te laten zijn van het zich voordoen van een verstoring van de openbare orde.'⁷⁴ Het laten vallen van de eis dat de openbare orde verstoord moet zijn, vergemakkelijkt het voeren van een nulbeleid aanzienlijk.

De mogelijkheid voor het voeren van een nulbeleid ten aanzien van coffeeshops voordat artikel 13b Opiumwet werd ingevoerd doet ons sterk denken aan de toekomstige situatie voor bordelen. Anders dan bij coffeeshops het geval was, zal het probleem voornamelijk liggen bij de mogelijkheid om een nulbeleid te voeren en niet zozeer bij de handhaving ervan. Voor gemeentebesturen wordt het – met de invoering van de Wet regulering prostitutie – enkel mogelijk om vergunningen voor de exploitatie van bordelen te weigeren ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en gezondheid van de prostituee of klanten.

Het is de vraag hoe het openbare-ordecriterium in de Wet regulering prostitutie zal worden uitgelegd. Als dit begrip in de rechtspraak op dezelfde wijze wordt uitgelegd als voorheen bij het weren en sluiten van coffeeshops,⁷⁵ zullen gemeentebesturen gemotiveerd moeten aantonen dat er sprake is van (dreigende) overlast. Uit de onderzochte jurisprudentie blijkt dat aan deze voorwaarde met betrekking tot coffeeshops strenge eisen werden gesteld. Niet uit te sluiten valt daarom dat het voeren van een nulbeleid ten aanzien van bordelen op deze grond ook tot de nodige bewijstechnische problemen gaat leiden.

Ook bestaat de kans dat het openbare-ordebegrip niet in elke gemeente op dezelfde wijze zal worden uitgelegd. Brouwer heeft recent in zijn artikel in het *Nederlands Juristenblad* nog maar weer eens aangetoond dat de meningen over de betekenis van dit begrip sterk verschillen. Zelf komt hij tot de conclusie dat van een verstoring van de openbare orde sprake is bij elke onrechtmatige gedraging.⁷⁶ Dit zijn volgens Brouwer strafbaar gestelde gedragingen en gedrag dat onrechtmatige hinder en onrechtmatig gevaar veroorzaakt. Anderen definiëren de openbare orde als 'de orde en rust in het openbare leven',⁷⁷ 'de feitelijke rust in de publieke ruimte die daar als de normale gang van zaken kan worden beschouwd',⁷⁸ 'de situatie waarin de burgers in vrijheid en veiligheid gebruik kunnen maken

74 *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, 3, p. 5.

75 Zie paragraaf 1.2 en paragraaf 1.3.

76 J.G. Brouwer, 'Wat is openbare orde? Bevoegdheden van de burgemeester niet onbegrensd', *NJB* 2016/1561, p. 2162-2169.

77 M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid* (diss. Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 18.

78 S.A.J. Munneke, 'Grondslag en reikwijdte van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten en A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orde-recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 14.

van de openbare ruimte, overeenkomstig de daarvoor geldende bestemming⁷⁹ en ‘het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse’.⁸⁰

De regering acht het niet gewenst om dit begrip in dit kader nader in te vullen. Dit wordt overgelaten aan de gemeentebesturen zelf.⁸¹ Als gemeentebesturen Brouwer volgen in zijn definitie zal de invulling van het begrip openbare orde een andere zijn dan wanneer gemeenten met de bescherming van de openbare orde doelen op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. De openbare orde zal op grond van deze laatste definitie van gemeente tot gemeente waarschijnlijk sterk verschillen. Het gemeenschapsleven in het overwegend christelijke Rijssen is immers een ander dan het gemeenschapsleven in het overwegend seculiere Groningen. Brouwer zal dit als oud-inwoner van Rijssen en huidig inwoner van Groningen als geen ander kunnen bevestigen. Dit brengt met zich mee dat de eventuele keuze voor het voeren van een nulbeleid ten aanzien van bordelen in Rijssen op andere gronden kan worden gemotiveerd dan in Groningen.

Lokale verschillen en het waterbedeffect liggen wederom op de loer. Dit gevaar is het grootst als gemeentebesturen de objectieve criteria uit het Wetsvoorstel regulering prostitutie voor het voeren van een nulbeleid op subjectieve wijze invullen. Rechters moeten – indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven – zich hiervan bewust zijn en ervoor waken dat gemeentebesturen niet op oneigenlijke gronden een lokaal bordeelverbod introduceren doordat zij het openbare-ordecriterium naar hun hand zetten door bijvoorbeeld een geheel eigen invulling te geven aan dit begrip.

4 TER AFSLUITING

Hoewel wij duidelijk onze vraagtekens plaatsen bij de wenselijkheid van een nulbeleid ten aanzien van bordelen en coffeeshops, lijkt het voeren van een ‘nulbeleid’ door universiteiten ons wel degelijk gewenst. Het bieden van een 0-aanstelling aan Jan Brouwer zorgt ervoor dat iemand met een schat aan kennis en ervaring verbonden blijft aan de universiteit. Dit lijkt ons alleszins wenselijk.

79 B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving: actoren, instrumenten en waarborgen. Een studie naar recht en regelgeving betreffende bevoegdheden tot en garanties bij de handhaving van de openbare orde in de rechtsstaat Nederland* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1993, p. 35.

80 Hennekens, *Openbare-orde*, p. 8.

81 *Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 8, p. 33; *Handelingen II* 2010/11, 51, p. 55.